ев загрязнений объектов туристско-рекреационного комплекса региона;
- созданный фонд экологического страхования может стать дополнительным источником инвестиций в развитие туристско-рекреационного комплекса региона.

Чтобы объемы инвестиций страховых организаций в туризм занимали более значительное место в инвестиционных процессах на уровне региона, должна быть сформирована соответствующая региональная политика в отношении страхового рынка туризма.

Литература

1. Закон РФ от 27.11.1992 г. № 4015-1 (ред. от 29.11.2007 г.) «Об организации страхового дела в Российской Федерации».
2. *Барчуков И.С.* Санаторно-курортное дело. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006.
3. *Батадеев В.А.* Экологическое страхование – необходимый инструмент защиты окружающей среды // Финансы. 2007. № 11 (79). С.42.
4. *Ларинцева А.* Эльбрусская рулетка // Деньги. 2004. № 33 (488). 23-29 августа.
5. *Трошин А.С.* Страхование: учеб. пособие / А.С.Трошин. Н.Новгород: Изд-во ВВАГС, 2008. С.7.

РЕФОРМА РАЙОНИРОВАНИЯ КАК ФОРМА МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА (на материалах Западной области)

Евгений КАРЕЛИН

– кандидат исторических наук, доцент Смоленского филиала Орловской региональной академии государственной службы

Отказ от идеологизированных подходов к политической истории России 1920-х – 1930-х гг. требует объективной оценки функционирования региональной власти. Исследование показывает наличие ряда факторов, обусловливающих сверхцентрализацию советского государства. Это слабость губернско-уездного правления, изъяны партийно-государственных методов хозяйствования, экстенсивное использование потенциала региональной экономики, бюрократический тип отношений с населением, в целом низкая готовность к развитию.

Утверждение советского типа государства в решении проблем модернизационного развития стало формой преодоления исторических ограничений начала XX века. Сама тоталитарная модель обосновывалась на высоком научном уровне и реализовывала стратегическую цель исторического скачка в развитии России.

Условием и формой социалистической модернизации 30-х годов была реформа районирования. Районирование связало пространственную организацию СССР с прогнозируемым и планируемым развитием хозяйственной специализации областей. Новый тип партийно-государственной власти позволил впервые в российской истории поставить региональную организацию власти в зависимость от экономического районирования страны. Целый ряд реформ в стране был увязан в единую стратегию модернизационного рывка России в соответствии с требованиями исторической ситуации 1928-1929 гг. и в условиях мирового экономического кризиса. Режим личной власти И.В. Сталина авторитарными методами преодолел историческую ограниченность практики новой экономической политики, а также сломил сопротивление бюрократического партийно-советского аппарата.

Проект районированной организации Западной области представлял собой сложную систему взаимообусловленных и взаимоувязанных по ресурсам, срокам и исполнителям мероприятий, направленных на достижение целей приоритетных направлений развития региона и страны в целом. Содержание управления корректировалось в зависимости от задач оптимизации возраставших по объему функций управления. В рамках программно-целевого и ситуационного методов управления данный механизм власти решал проблемы функционирования системы партийно-советских и хозяйственных органов, проведения социально-экономических преобразований, мобилизации всех имеющихся ресурсов и системного внедрения нововведений в политической, экономической и социальной сферах.

В постоянно кризисной ситуации «строительства социализма» регулярная перестройка механизма власти являлась решающим фактором успеха. Промедление и попытки обойтись без серьезных изменений в организационных структурах в тех условиях привели бы к распаду сложившейся системы. Центральные партийные органы направляли и контролировали весь процесс трансформации регионального механизма власти, что и определило результативность достижения стратегических целей. Управленческая вертикаль системы партийно-государственных органов смогла соединить централизацию и децентрализацию в сложную динамичную систему.

В период НЭПа были практически опробованы научные разработки по полному преобразованию всей административно-территориальной организации России. Русские дореволюционные ученые об этом только мечтали и создавали проекты, неосуществимые в условиях традиционного государственного управления. Большевистская партия не только приняла логику модернизационного преобразования, но смогла внести модернизационные идеи в политическую практику и получить конкретный опыт регионального переустройства.

В процессе преобразований была выявлена связь реформы с глубокой реорганизацией, децентрализацией и демократизацией механизма государственной власти. Областная политико-территориальная организация становилась источником переустройства прежних губерний и уездов. Важной особенностью советских областей становилось то, что их структура позволяла концентрировать власть на форсированном развитии специализированных отраслей народного хозяйства и в то же время осуществлять эффективное оперативное руководство.

Оргбюро ЦК приняло решение о создании пяти новых областей (Московская, Иваново-Вознесенская, Нижегородская, Западная и Северная) из прежних 16 губерний. Западная область была образована 1 сентября 1929 года из Смоленской и Брянской губерний, значительной части Тверской и Калужской губерний, Можайского уезда Московской губернии, Велико-Лукского округа Ленинградской области и небольшой части Орловского округа. На политической карте страны появилось гигантское образование с населением 6,7 млн человек и территорией в 166859 км^2. Новая модель административно-территориального устройства состояла из четырех звеньев: область – округ – район – сельсовет.

Во всех районированных областях было создано три группы районов: с населением до 40 тысяч утверждался штат райисполкома 20 человек, с населением от 40 до 60 тысяч – 24 человека и с населением свыше 60 тысяч – 27. Ответственными за выполнение партийных директив становились работники советских органов.

Основную роль в централизованном управлении региональной экономикой играли

плановые органы (Облплан, окружные и районные плановые комиссии), в управлении промышленностью – система Советов народного хозяйства во главе с ОблСНХ. Они представляли собой линейно-штабную структуру, которая предусматривает формирование особых коллегиальных органов (советов или штабов). Назначение структуры – подготовка наиболее разработанных и целесообразных управленческих решений. В простой линейной системе руководитель каждого звена ориентирован исключительно на вышестоящих руководителей. Обоснованные и эффективные решения он может принимать только по частным вопросам в рамках своего подразделения. Большинство проблем организации ему просто неизвестны, или он некомпетентен в их решении из-за недостатка информации. Штаб же (совет) формируется из специалистов и руководителей различных уровней, которые совместно могут решать самые важные проблемы, стоящие перед организацией. Таким образом, достоинством линейно-штабных структур было высокое качество принимаемых кардинальных, стратегических решений. Но их характеризуют те же недостатки, что и простые линейные структуры, – слабая гибкость, сложность адаптации к изменяющейся внешней среде, низкая степень специализации и использования знаний специалистов-профессионалов.

Вся работа по районированию на местах возлагалась на партийные областные организационные бюро ЦК (оргбюро ЦК). А секретариат ЦК формировал состав таких бюро [1]. Подбор руководства проходил среди доверенных лиц сталинской группировки (в Оргбюро Западной области руководителем был назначен член ЦК И.П. Румянцев). Районирование понималось сталинским руководством как более совершенный инструмент проведения коллективизации и индустриализации. Западное Оргбюро подбирало состав организационных окружных «пятерок» и районных «троек», которые, в свою очередь, формировали все окружные и районные структуры власти и управления. По-настоящему эффективную работу проекта может осуществлять только политическая команда – временно действующий коллектив, характеризующийся единством взглядов на поставленные цели, способы их достижения и групповые нормы, высокой степенью согласованности действий в отношении проектных заданий, где каждый участник команды осознает себя как неотъемлемую часть целого. После выполнения возложенной на него задачи номенклатурный работник перемещался в другие места и осуществлял тем самым горизонтальную и вертикальную ротацию.

Масштабное маневрирование кадрами руководящих работников и служащих позволило в кратчайший срок «передвинуть» их сверху вниз. В дальнейшем обком Западной области подчинял кадровую политику требованиям достижения поставленных задач. При организации области в 1929-1930 гг. была проведена «чистка», и 1327 человек, или 17,7% всего состава государственных и хозяйственных органов, были уволены [2]. Чистки стали регулярным механизмом мобилизации аппарата управления. А практика выдвижения идеологически выдержанных и активных рабочих и крестьян количественно восполняла утрату квалифицированных кадров, но вела к увеличению численности служащих.

Утвердившаяся кадровая политика укрепила функциональную связанность партийно-советской организации власти. Структурирование тоталитарного режима шло по линии сокращения самостоятельности советских и хозяйственных органов. Областные руководители становились исполнителями примерно таких распоряжений: «Исходя из постановления ЦК, учитывающего необходимость повышения плана льнозаготовок в целях снабжения промышленности и усиления экспорта, Бюро обкома постановляет: увеличить годовой план заготовок льна с 85 тыс. тонн до 102 550 тонн и предлагает фракции облисполкома в однодневный срок разверстать этот план по районам. Обязать райкомы в декадный срок довыявить и дообложить кулацко-зажиточные хозяйства, исходя из необходимости охвата твердыми заданиями не менее 7%» [3]. Самостоятельность областной власти допускалась лишь в сфере расширения репрессивной политики для определенных в центре задач.

Региональная политика была подчинена стратегии взвинчивания темпов развития в жесткой административной и внеэкономической формах. Стратегией развития Западной области стало превращение области в основную льноводную базу страны, (производство и полная переработка 50% льна в СССР) [3, д.384, л.86].

Новая региональная система оказалась на порядок сложнее, чем прежнее деление. Ожидание немедленных результатов от сложной и инерционной системы привело к замене экономических методов управления на чисто административные. Это обернулось форсированием процесса централизации власти и установило режим мелочной опеки и тотального вмешательства центральных ведомств. Районированная область шаг за шагом лишалась своих прав и возможностей, а системное регулирование регионального развития заменялось ведомственным директивным планированием.

В связи с ликвидацией округов в 1930 году началась передача промышленных предприятий из областного подчинения в ведение союзных наркоматов. Бюро Запобкома вынуждено было обратиться в политбюро ЦК с предостережением: «происходят два противоречивых процесса: с одной стороны, организационного, политического и хозяйственного укрепления области, а с другой – изъятие из областной системы важнейших отраслей местной промышленности, ослабление экономической самостоятельности области, уменьшение ее влияния и возможности прямого воздействия на развитие производительных сил, процессы индустриализации и мобилизации местных ресурсов» [3, д.603, л.1]. К 1932 году в областном подчинении осталось только 12,1% промышленности, в республиканском – 0,8%, зато в союзном – 87,1% [4].

Если в 1929 году рост промышленного производства на предприятиях областного Совета народного хозяйства (СНХ) составил 32,6%, а на союзно-республиканских предприятиях – 24,5%, то в 1932 году он сократился до 7% в год [4, л.10].

В 1932 г. областной совнархоз как центр регионального развития был упразднен, что собственно и свело к минимуму и так весьма ограниченную самостоятельность региональной политики. Произошел переход от линейно-штабных к линейным структурам власти и управления. Такая формализация структуры региональной организации воплотила организационное построение, основанное на жесткой стандартизации организационных норм и отношений. Переход к иерархическому разделению управленческого труда и унификации всей деятельности партийно-советских органов обеспечили стабильность и слаженность механизма власти, а централизация гарантировала надежность управления.

В результате индустриализации Западной области удельный вес промышленности увеличился к 1937 году до 61,4%. Причем промышленность имела самый современный технический характер (за счет массового импорта технологий). За две первые пятилетки был создан полный промышленный цикл переработки сельхозпродукции, в первую очередь льна и конопли (прежде сельскохозяйственное сырье вывозилось на переработку в промышленные центры страны и на экспорт), регион был преобразован из аграрного в промышленно-аграрный.

Темпы преобразований были связаны с постоянной реорганизацией партийно-советского механизма власти, требовали мобилизационных усилий и административно-командного стимулирования. Механизм постоянной смены руководящих кадров обеспечивал диффузию политических нововведений и сверхцентрализацию партийно-государственной власти. Ограничение самостоятельности региональных властей и населения минимизировало действительный экономический и социальный эффект. Региональное руководство, в конце концов, превратилось в замкнутый клан с неформальной структурой организации. Возглавлял ее первый секретарь обкома и член ЦК И.П. Румянцев.

Радикальное нарушение устойчивости регионального устройства привело районированную систему к коллапсу. Встал вопрос о по-

иске нового устойчивого равновесия. Реорганизация сельсоветов в 1931-1933 гг. сократила их число до 2685 (в 1929 году – 3589). Средний радиус сельсовета составил 4,4 км, населения 2200 человек и 6,7 колхозов. В районе в среднем насчитывалось 30 сельсоветов на 1741 км^2 и 60-70 тыс. населения. В 1929 году средний радиус сельсовета составил 3,5 км, территория района насчитывала 1321 км^2, а численность населения – 48,8 тысяч человек. Общее количество районов сократилось с 109 в 1931 г. до 91 в 1932 г. и 88 в 1934 г. (в 1929 г. – 125). Результатами внутриобластной реорганизации стали:

а) усреднение и унификация при сохранении существенных различий между северной (лесной и льняной группой) и южной частью (промышленной группой) Западной области;

б) последовательное и неуклонное укрупнение как следствие политики коллективизации и идеологии «гигантизма»;

в) перегрузка сельских и особенно районных и областных органов власти административными функциями вследствие огосударствления социально-экономической сферы;

г) возрастание политико-экономической несамостоятельности властных органов.

Ноябрьский Пленум ЦК (1934 г.) принял решение о разукрупнении областей. Конкретно этим занималась комиссия оргбюро ЦК во главе с Л.М. Кагановичем. Она утверждала новое областное деление, разукрупнение прежних и создание новых районов, а также партийных секретарей во всех районах. Число областей увеличилось с 14 до 34. В Западной области из 102 районов 22 были переданы во вновь созданную Калининскую (Тверскую) область. Это привело к потере формообразующей основы концепции районирования. Дробление районированной области разрушило сложившуюся интеграцию народного хозяйства и привело к утрате специализации Западной области. Калининская область (образована в 1935 г.) стала крупнейшей в СССР по производству льна. Первичная заводская льнопереработка составляла здесь лишь 30%. Созданная с неимоверным трудом льноперерабатывающая промышленность осталась по большей части в Западной области.

Само государственное управление приобрело форму проведения массовых кампаний. Кадровая селекция по принципу успешности выполнения различных кампаний вела к абсолютизации административно-командного механизма власти. В теории управления нормой считается текучесть кадров в 5-6%. В 30-годы в Западной области ежегодно перемещалось, снималось с постов или репрессировалось около 50%. Смена кадров оставалась основным способом выполнения организационно-хозяйственных кампаний. А реорганизация районов – то в виде «укрупнения», то в форме «разукрупнения» – вылилась в непрекращающееся судорожное реагирование на управленческие ситуации. Районированная область, искалеченная беспрерывными переделками, утратила перспективы развития. Прежние цели были достигнуты, а перейти к новой стратегии мешала зависимость от региональных элит. Но в складывающейся политической системе не должно было существовать закрытых кланов с особой претензией на власть (ленинская гвардия). Борьба с номенклатурными кланами достигла наивысшей остроты в 1937-1938 гг. и завершилась полным уничтожением поколения старой номенклатуры. Одновременно происходило возвращение к более мелким административно-территориальным единицам. Новая партийно-советская элита, пройдя через «большой террор», стала верной опорой нового политического режима, чем прежняя ленинская гвардия. Тоталитарный режим на основе форсированного социально-экономического развития, завершения реформы государственного устройства и кампании «большого террора» достиг стабилизации власти. Период создания, распространения и использования комплекса нововведений в 1929-1941 гг. определяется как цикл становления тоталитарного государства.

Задумываясь о современном положении и будущем России, необходимо осознать незавершенность структурализации современной российской государственности. Поиск эффективной модели российского регионализма неизбежно поставит вопрос о политико-территориальной организации Федерации.

Литература

1. Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 69. Д.610. Л. 1-17.
2. Государственный архив новейшей истории Смоленской области (ГАНИСО). Ф. 5. Оп.1. Д.283. Л.137.
3. Государственный архив Смоленской области (далее ГАСО). Ф.2360. Оп.1. Д.384. Л.611.
4. ГАСО. Ф. 2360. оп. 2. Д. 1168. Л. 9.

РЫНОК ТРУДА КАК ИСТОЧНИК КАДРОВОГО РЕСУРСА

Ольга НОВИКОВА
– аспирантка кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС

Укрепление российской государственности, повышение эффективности работы органов государственной власти в немалой степени зависят от того, какие люди находятся на государственной службе. Способны ли они по своим профессиональным, деловым и морально-этическим качествам решать стоящие перед государством и обществом проблемы. Задачу поддержания высокого качества государственной службы призвана решать система кадрового обеспечения. Она включает в себя такие элементы, как принципы, формы и методы кадровой деятельности; организационные структуры по работе с персоналом государственной службы; стандарты, квалификационные и должностные требования к качеству подготовки специалистов и руководящих работников и пр. При этом все составляющие данной системы находятся в тесной взаимосвязи и влияют друг на друга. Основными целями кадрового обеспечения государственной службы сегодня являются: максимально эффективное использование имеющихся кадровых ресурсов государственной службы, их сохранение и приумножение; устранение негативных явлений и тенденций в кадровой политике и кадровой работе, таких как коррупция, субъективизм, протекционизм, непрозрачность кадровых процедур и т.д.

Их достижение возможно только на основе такого подхода к организации системы кадрового обеспечения государственной службы, который бы учитывал взаимосвязь с внешней средой, оказывающей существенное влияние на ее функционирование. Внешняя среда государственной службы представляет собой совокупность факторов, которые воздействуют на процессы ее жизнедеятельности. В связи с возрастанием сложности всей системы общественных отношений нашего общества значение факторов внешней среды существенно возрастает.

Важным элементом внешней среды государственной службы является рынок труда. Именно здесь протекают процессы распределения и обмена трудовых услуг общества. Рынок труда – это система общественных отношений, социальных норм и институтов, обеспечивающих на основе соблюдения общепринятых прав и свобод воспроизводство, обмен по цене, определяемой соотношением спроса и предложения, и использование труда [1]. Ситуация на рынке труда и перспективы его развития относятся к тем объективным условиям, которые обязательно необходимо учитывать при разработке программ кадрового обеспечения органов государственной власти.